

Beleid en uitvoering in de waterketen: nog een grote afstand te overbruggen

Beleidsvoornemens vertalen naar een praktische uitwerking lijkt een kleine stap. Met de waterketen als voorbeeld is het heel goed mogelijk om de goede praktijktoepassing van goed beleid te laten zien, waarin de praktijk ook het beleid weer beïnvloedt. Het is alleen in een samenspel waarin de afstand overbrugd kan worden. Maar in de praktijk blijkt deze stap vaak heel groot te zijn, aldus Jelle Roorda en Paul Roeleveld.

De waterketen is een heerlijk onderwerp om over door te blijven praten. Het organisatie-model in Nederland leent zich daar dan ook voor. Elk onderdeel wordt aangestuurd vanuit een ander beleidskader, inclusief de daarbij behorende politieke en bestuurlijke gevoelheden. Is voor de één de waterketen (op onderdelen) een hoofdmoot van haar werkzaamheden, zoals bij waterschappen, voor de ander blijkt de waterketen één van de vele onderwerpen die op het bordje vol werkzaamheden liggen, zoals bij (veelal kleinere) gemeenten. Drinkwater is binnen de waterketen weer een hele eigen entiteit en alleen al daardoor ontstaan vanzelf gescheiden werelden. Het verdient daarom lof dat het ministerie van VROM keer op keer de confrontatie met de verschillende partijen aangaat en de discussie rond samenwerking in de waterketen blijft aanjagen, met als doel transparantie en doelmatigheid verder te brengen. Eén van de resultaten daarvan is de dit voorjaar verschenen langetermijnvisie op de waterketen 'Verbindend Water' en de bijbehorende Innovatieagenda.

Deze langetermijnvisie is overigens niet de eerste en ook niet de enige die is verschenen over de waterketen. Het onderwerp is al jarenlang onderwerp van discussie voor alle betrokken partijen. Successen worden hier en daar geboekt en deze stuwende gewenste samenwerking in de waterketen steeds een stukje verder richting het gezamenlijke doel van transparantie en doelmatigheid. Alle processen kennen vanuit het opererende krachtenveld hun eigen tempo, zo ook de waterketen. De afstand die nog steeds bestaat tussen beleid en uitvoering, is een belangrijke oorzaak waarom projecten in de waterketen niet altijd slagen in hun opzet. Teleurstellingen kunnen voor langere tijd als rem fungeren en hiermee de gewenste vooruitgang blokkeren. Indien we in staat zijn de afstand tussen beleid en uitvoering te overbruggen, vooral door accenten anders te leggen tijdens het proces, krijgen wij de indruk dat een versnelling moet zijn te realiseren.

Gescheiden werelden

De organisatiestructuur wordt weliswaar keer op keer ter discussie gesteld, maar organisatorisch lijken de verantwoordelijkheden voorlopig gescheiden te blijven. De waterketen met een wat diffuse organisatiestructuur en gescheiden verantwoordelijkheden staat daarmee symbool voor het brede waterbeheer. Wij zijn van mening dat de gescheiden werelden een belangrijke oorzaak zijn van

het gat dat regelmatig tussen beleid aan de ene kant en de uitvoeringspraktijk aan de andere kant is ontstaan en nog steeds bestaat. Juist in het kader van transparantie en doelmatigheid is het noodzakelijk om het bestaan van deze gescheiden werelden onder de aandacht te brengen. Het gevaar van gescheiden werelden is het maken van verkeerde en kostbare keuzes voor de opgaven van vandaag en de uitdagingen van de toekomst. Waterketenpartijen zijn zich steeds meer bewust - al dan niet onder enige lichte drang - dat samen optrekken ook besparingen kan opleveren en (kosten)efficiëntie kan bewerkstelligen. Hiervan zijn mooie voorbeelden bekend, bijvoorbeeld daar waar op grond van OAS-studies verkeerde investeringen konden worden voorkomen en optimale investeringen konden worden uitgevoerd. Voorbeelden hiervan in de stedelijke afvalwaterketen hebben duidelijk gemaakt dat in sommige gevallen een uitbreiding van de rwzi een meer kosteneffectieve maatregel is dan maatregelen in de riolering.

Ondanks het bestaan van deze voorbeelden blijft een verdere opschaling van de samenwerking in de waterketen voorlopig nog uit. In onze ogen heeft dit meestal te maken met een combinatie van gescheiden verantwoordelijkheden, de daaraan verbonden prioriteitstelling en de natuurlijke reactie om niet te tornen aan eigen identiteit en positie. Het gat tussen beleid en uitvoering wordt hierdoor in ieder geval niet kleiner. Te vaak wordt ook vanaf het begin de aandacht alleen gericht op het te bereiken resultaat en wordt het eigenlijke doel van samenwerking, verandering of vernieuwing, uit het oog verloren.

Het grensvlak van beleid en uitvoering

Een paar jaar geleden ontstond het niet bestaande ambt van de beleidstechnoloog: een kruising tussen een beleidsadviseur en een (afval)watertechnoloog. Het is deze kameleonfunctie die de vaardigheden en competenties in zich vertegenwoordigt om op het grensvlak van beleid en uitvoering de twee verschillende werelden met elkaar te verbinden. In andere woorden combineert deze deskundige de vaardigheden van een procesmanager met verstand van zaken over de inhoud. Voor een dergelijke functie bestaat overigens geen gerichte opleiding; je wordt of het één of het ander. Normaal gesproken ontwikkelt een beleidstechnoloog zichzelf gedurende zijn of haar carrière. Ter illustratie zijn uit het recente verleden meerdere voorbeelden te benoemen waarin

het vak van de beleidstechnoloog een belangrijke rol heeft gespeeld.

Nieuwe sanitatie

Sinds 2004 is mede door STOWA de trend gezet om niet alleen na te denken over de praktische invulling van de toekomstige waterketen, maar om ook praktijkervaring op te doen met nieuwe vormen van inzameling en transport van huishoudelijk afval- en rioolwater. Dit resulteerde in tientallen projecten op het gebied van 'nieuwe sanitatie', waarbij gescheiden inzameling en behandeling van urine en vacuümsystemen voor inzameling van afvalwater van huishoudens het meest in het oog springen. Dit had als zeer positief resultaat dat op alle niveaus in de Nederlandse samenleving werd nagedacht over sanitatie. Het is voor velen een stap geweest om de vanzelfsprekendheid van inzameling, transport en zuivering te doorbreken. Hierdoor zijn velen zich gaan realiseren dat er een verband is tussen datgene wat door het toilet wordt gespoeld en de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Dat is zeer positief! Anno 2009 is het nieuwe er grotendeels van af en zal een stap verder moeten worden gezet. Dit resulteert in een bijna blindelinge omarming van de 'nieuwe sanitatie' zonder verder stil te staan bij de vele aspecten die een grootschalige implementatie in de weg staan. Zodra de emotie en de perceptie van 'nieuwe sanitatie is altijd goed' het in deze discussie gaat winnen van het realisme, zullen daardoor verkeerde keuzes worden gemaakt. Grootschalige implementatie van urinescheiding of vacuüsanitatie is niet per definitie de weg die moet worden ingegaan. In het beleid zal altijd rekening moeten worden gehouden met de situatie anno nu (bestaande bebouwde omgeving) en de mogelijkheden om daar in de komende decennia aanpassingen in uit te voeren of in nieuwbouw te implementeren. Dat zal altijd verstandig en weloverwogen moeten gebeuren met gevoel voor zowel beleid als uitvoering.

Ketenanalyse geneesmiddelen

Sinds enkele jaren is het onderwerp 'geneesmiddelen en water' nadrukkelijk op de agenda gezet; een hele goede ontwikkeling. De toenemende aanwezigheid van geneesmiddelen in het oppervlaktewater en daarmee in drinkwaterbronnen is iets wat serieus moet worden genomen. Maar hoe groot is het probleem nu werkelijk? Inventariserende studies laten zien dat bijna 100 procent van alle humane geneesmiddelen in het watermilieu afkomstig zijn van effluent-



Gescheiden werelden waaruit het mooie weglekt.

lozingen van rwzi's. Binnen de stedelijk afvalwaterketen zijn daarnaast zorginstellingen als ziekenhuizen verdacht en in sommige gevallen voor 30 tot 50 procent verantwoordelijk voor de geneesmiddelenvracht in stedelijk afvalwater. De roep om bronaanpak bij zorginstellingen klinkt.

Een op zichzelf begrijpelijke reactie, maar het probleem van geneesmiddelen in het watermilieu is daarmee nog niet opgelost. Op driekwart van de rwzi's is helemaal geen ziekenhuis aangesloten en heeft bronaanpak bij zorginstellingen geen enkel effect op het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit. Dan zal juist ingezet moeten worden op vergaande zuivering van rwzi-effluent bij die rwzi's die de oppervlaktewaterkwaliteit nadelig beïnvloeden.

Verder lijken in de discussie op beleidsniveau geneesmiddelen een status aparte te krijgen. Laten we niet vergeten dat daarnaast ook hormonen, hormoonontregelende stoffen en andere stoffen niet mogen worden vergeten. Een ander punt is het leggen van de systeemgrens, in dit geval bij de geneesmiddelen voor menselijk gebruik. Door toenemende verwerking van dierlijke meststromen zullen via het daarbij vrijkomende afvalwater ook geneesmiddelen van dierlijk gebruik in hogere mate in de stedelijke afvalwater-

keten terecht komen. De oplossing voor het probleem is maar voor een deel door iets bij zorginstellingen te doen. Nuance is dus ook hier op zijn plaats in de afstemming tussen beleid en uitvoering.

Waterketen en energie

In de discussie rond de klimaatverandering valt het keer op keer op dat zeer veel aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor het waterbeheer. Logisch en goed. Minder goed te begrijpen is dat de oorzaak van de klimaatverandering door de waterbeheerders maar mondjesmaat onderwerp van discussie is. Een voorzichtige stap is door verschillende waterschappen wel gezet door energiebeleid op te stellen, mede gevoed door de discussie rond de MeerjarenAfspraken Energie (MJA-3). Het gaat in dit geval over de indirecte emissies van broeikasgassen, namelijk die bij energieopwekking vrijkomen. De discussie rond de directe emissies van broeikasgassen, met name methaan en lachgas, die vrijkomen bij het zuiveren van afvalwater, lijkt veel minder aandacht te krijgen. Het meer dan uitstekende initiatief van de waterschappen om de rwzi als energiefabriek verder uit te werken, zal nog krachtiger worden als in de systeemgrenzen ook deze aspecten worden

meegenomen. Met alleen energie ben je er niet; blijf nadenken over de grenzen van je oplossing heen.

Innovatiemanagement

In de (afval)waterketen zijn veel gedreven en creatieve mensen te vinden. De overheid als *launching customer* van nieuwe technieken, nieuwe aanpak en vernieuwing in het algemeen is heel krachtig. Innovaties zijn van cruciaal belang om de afstand tussen beleid en uitvoering te slechten; daarvan zijn ook hele goede voorbeelden te noemen. Maar het gevaar is aanwezig dat de innovatiedrang voorbij gaat aan de inhoudelijke en beleidsmatige aanleiding. Innovatie moet altijd een doel dienen en mag geen doel op zichzelf worden. Doordat goede initiatieven van lokale waterketenpartners worden omarmd door velen, raakt de nuance en het gevoel waarom je het ook al weer doet regelmatig op de achtergrond. Innovaties moeten met gevoel voor de vragen die werkelijk spelen, worden uitgewerkt. Een goede koppeling tussen beleidsdoelen en kansen in de uitvoeringspraktijk is daarbij van belang.

Beleid en uitvoering: samenbrengen en accenten leggen

De discussie rond de toekomst van ons waterbeheer en de toekomst van de waterketen in het bijzonder, is gebaat bij geïnspireerde, genuanceerde en praktisch uitvoerbare stappen. Realisme en idealisme moeten daarbij hand in hand gaan. Daar waar de bestaande en nieuwe situaties verstandig worden ingericht, kan gewerkt worden naar een meer duurzame, transparante en doelmatige waterketen. Waar beleid op maat wordt gemaakt, zullen ook oplossingen op maat worden geïmplementeerd. Dat is een verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen die verstandig en slim voor elke (nieuwe) situatie keuzes moeten maken voor de meest optimale inrichting van de waterketen.

Jelle Roorda en Paul Roeleveld (MWH)